

International Review of Community Development Revue internationale d'action communautaire



Où en est la question du pouvoir local en Belgique ? Table ronde

Local politics in Belgium: an overview. Round table discussion

¿Cuál es el estado del problema del poder local en Bélgica?

Mesa redonda

Number 13 (53), Spring 1985

Les ambiguïtés du pouvoir local

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1034539ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1034539ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Lien social et Politiques

ISSN

0707-9699 (print)

2369-6400 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this document

(1985). Où en est la question du pouvoir local en Belgique ? Table ronde.
International Review of Community Development / Revue internationale d'action communautaire, (13), 79–83. <https://doi.org/10.7202/1034539ar>

Article abstract

Eight experts on local politics in Belgium met to discuss recent trends in this area. Although it is difficult to study local politics in isolation, certain themes merit special discussion, in particular : institutional settings, administrative practices and the dynamics of local politics. Looked at from these vantage points, certain common problems are revealed: amalgamations of local communities, quality of neighbourhood life and the role of local governments in employment and environmental policies.

To examine these problems solely in this context however, is not entirely satisfying. It is also necessary to consider recent reforms in the relations between local and central governments. No general model can be applied. Local government involves a complex interplay between various social forces: modern technocrats, progressive and alternative type pressure groups and certain state politicians interested in local government reform, various forms of decentralization are invariably proposed but the practical significance of these measures is a matter of considerable debate.

Où en est la question du pouvoir local en Belgique ?

Table ronde

Ont participé au débat :

Serge Boute, de l'Université libre de Bruxelles

Michel Collinge, de l'Université catholique de Louvain

René Doutrelepon, de l'Université de Liège

André Frognier, de l'Université catholique de Louvain

Ada Garcia, de l'Université catholique de Louvain

Marc Mormont, de la Fondation universitaire luxembourgeoise

Paul Orianne, de l'Université catholique de Louvain

Michel Voisin, de l'Université de Liège

Quel pouvoir local ?

R. Doutrelepon — Si l'on s'interroge sur le pouvoir local, on s'aperçoit que sa légitimité a deux sources. Il y a une légitimité qui vient d'en haut, de l'État, et une légitimité qui vient d'en bas, de la population, ou si on veut des réseaux de sociabilité. À côté du pouvoir institutionnel, celui de la commune, il y a aussi un pouvoir qui tient à ces formes de sociabilité ; on peut, par exemple, comme on l'a fait dans certains cas, voir un pouvoir paroissial qui en vient à s'opposer au pouvoir communal, et qui lui repose sur des formes de sociabilité, par exemple à travers le loisir. Il faut donc aussi saisir le pouvoir local de l'intérieur.

P. Orianne — Absolument, et cela pose d'ailleurs un problème de définition de l'objet et de la méthode scientifique. On peut saisir le phénomène du pouvoir local comme

un phénomène politique, on peut le saisir comme un phénomène institutionnel (de pouvoir administratif) et aussi le saisir comme une vie locale, des formes de sociabilité. Il me semble évident que si on se limite à un aspect, on mutile l'objet. Évidemment, si on parle de l'État et de la nation, on a un objet clair. Le pouvoir local est quelque chose de plus vague, il y a plusieurs entrées possibles. Évidemment aussi, les pouvoirs supérieurs ont intérêt à ce qu'on se limite à l'aspect institutionnel et même administratif du problème, mais je crois qu'il faut adopter une démarche pluridisciplinaire.

M. Collinge — Précisément, il me semble qu'un phénomène comme la fusion des communes a un peu cassé la relation étroite entre l'administration communale et l'émergence de pouvoir au niveau

80 de la population. La fusion a accusé le poids du politique, de la politique et tend à étouffer le pouvoir informel. Cela se traduit par une politisation accrue du jeu politique local, une plus grande intégration au jeu des partis politiques nationaux...

M. Voisin — Cela est possible, mais est-ce que pour autant la sociabilité locale se trouve supprimée ? Il me semble que le plus souvent, ces sociabilités locales ont bien résisté à ces fusions de communes, l'esprit local est resté, et le dynamisme de la sociabilité locale est aussi vif que par le passé.

R. Doutrelepon — Mais est-ce que les fusions n'auraient justement pas eu pour effet de mieux séparer le fonctionnement administratif de ce pouvoir informel lié aux réseaux de sociabilité, de les autonomiser ?

A. Garcia — Il me semble que la politisation des élections locales n'est pas aussi évidente qu'on ne le dit. En fait, après la fusion des communes, on peut voir que beaucoup de listes de candidats ne sont pas identifiables à un parti, que même des listes identifiables comprennent des candidats non liés à ce parti. On ne peut pas identifier le jeu politique local au jeu politique national : le jeu local est moins simple, résiste mieux à l'analyse strictement politique.

S. Boute — Effectivement, on ne peut jamais déduire les coalitions

politiques locales du jeu politique national. Par exemple l'axe gauche-droite permet en Europe de comprendre les alliances politiques au niveau des gouvernements nationaux, il ne rend pas du tout compte des alliances politiques locales. Parfois cependant, des listes non identifiables à un parti sont des listes politiques cachées.

P. Orianne — Cela aussi est important car il en découle que les gens ont au moins le souci de ne pas s'identifier, de ne pas se marquer, de ne pas manifester leurs options dans la vie locale. C'est ce qui rend illusoire une approche purement politique du problème local où les idéologies ne jouent pas, en tout cas pas de façon aussi visible que dans la politique nationale. La vraie question est de savoir comment émergent les structures locales, les regroupements et les idéologies ou les options à ce niveau. Car ce n'est pas clair. De même on ne peut pas réduire l'action politique locale à un tremplin vers une carrière politique nationale.

M. Mormont — Mais sur quoi repose l'accès au pouvoir local ? Ne suppose-t-il pas de plus en plus un réseau de relations, non locales, qu'on est capable de manipuler ou d'utiliser ?

A. Frognier — Il me semble qu'il faut distinguer l'accession au pouvoir local de son utilisation. Pour devenir parlementaire national, il faut appartenir à un parti, et cela implique un réseau bien au-delà de l'espace local : il faut être parrainé. Au plan local, c'est surtout sur une notoriété locale que l'accession au pouvoir repose. Par contre au niveau de l'exercice de ce pouvoir, c'est clair qu'il faut un réseau de relations : cela est rendu nécessaire par le système belge, où il faut trouver des intermédiaires dans les partis, les administrations, voire les groupes de pression.

M. Voisin — Il y a d'ailleurs une grande différence entre les affiliations politiques et ces réseaux. Ainsi

à Liège, commune de grande taille bien sûr, si on part des affiliations politiques, le réseau de relations d'amitié, de sociabilité des mandataires communaux, est franchement aberrant ; il ne correspond pas du tout aux « choix » politiques, c'est-à-dire celui des partis par lesquels les individus se font parrainer.

A. Frognier — La question de savoir qui exerce le pouvoir local n'est d'ailleurs peut-être pas la bonne question. Si on la pose, on peut bien sûr décrire les détenteurs apparents de ce pouvoir, bref dire qui est bourgmestre. Mais est-ce une réponse ? Dans le système belge, système de compensation des relations de pouvoir, le pouvoir local est comme le pouvoir national très tributaire du jeu des clivages idéologiques, politiques et du jeu des groupes de pression. Le pouvoir institutionnel, on peut bien sûr le décrire par les agents qui l'exercent, mais il existe tellement de pouvoirs parallèles, que le « pouvoir local » n'est pas réellement identifiable, ni définissable. Peut-être vaut-il mieux préalablement se demander sur quoi porte ce pouvoir, en quoi il consiste !



Décentraliser !

R. Doutrelepon — Je partirais quant à moi d'une hypothèse sur la fonction de l'État, qui me paraît être d'assurer une sorte d'équivalence générale, au niveau économique à travers la monnaie, et au

niveau socio-politique, à travers le droit. Cette fonction d'équivalence serait en même temps une fonction d'équilibre minimal à réaliser entre régions, entre espaces locaux, bref entre les composantes de l'État.

P. Orianne — En fait la décentralisation, c'est le contraire de l'égalité, c'est apporter un correctif majeur au principe de l'égalité, c'est reconnaître le droit à la différence, au traitement différent selon les orientations locales. La sécurité sociale assure une équivalence complète, elle traite chacun de la même manière. L'intervention des communes, leur existence même, tend à créer des écarts. Ainsi la fiscalité locale, pour ne prendre qu'un indicateur quantitatif, peut varier dans une proportion de 1 à 14. Même les communes déficitaires, à qui l'État impose un plan de redressement, possèdent une marge de choix dans la fixation de l'impôt local : là où l'État standardise, les communes assurent le maintien de différences. Toute forme de décentralisation conduit à de paires différenciations.

S. Boute — Il faut quand même nuancer, en ce sens que cette autonomie locale est relativement limitée, et limitée notamment par la politique financière de l'État, ne fut-ce que par les retards de paiement de l'État aux communes : ce qui limite singulièrement leur autonomie, tout comme l'ensemble des dépenses que l'État impose de manière obligatoire aux communes.

R. Doutrelepoint — Tout se passe comme si l'État jouait en fait des différences ! Il les reconnaît, pour mieux être toléré lui-même et mieux imposer ses propres politiques. On pourrait donc parler d'une différenciation qui assure la tolérabilité de l'État.

M. Mormont — Mais peut-on dire qu'il y ait en Belgique des forces sociales qui poussent à plus d'autonomie locale, qui revendiquent des formes de décentralisation ? On pourrait discuter à partir du phé-

nomène de fusion des communes qui me semble, au moins en région rurale, avoir eu pour effet de faire émerger de nouvelles formes d'associations locales, villageoises, peut-être en réaction à cette centralisation locale. Et ces associations jouent parfois comme contre-pouvoirs à l'égard de la commune.

M. Collinge — En fait, il me semble que, immédiatement après cette fusion, il y a eu un mouvement général semblable, parfois induit par les communes elles-mêmes. Ainsi on a vu nombre de communes créer des commissions consultatives dans divers domaines, en matière économique, dans le domaine culturel, ou dans celui de l'environnement. Ce mouvement a été très marquant, mais il n'a pas duré plus d'un an ou deux : le pouvoir a cherché des relais ou des échos pour un temps, mais sans suite.

M. Voisin — En fait, il faut bien distinguer, je crois, l'apparition de groupes contestataires, notamment sur le plan culturel, ou de comités de quartier, groupes qui véhiculent des revendications et une ambition de constituer des contre-pouvoirs parallèles et, d'autre part, le développement par les pouvoirs communaux de sortes d'officines du pouvoir local, de relais de la commune : ces derniers sont des sortes de contre-pouvoirs institués. Ceci montre l'ambiguïté des formes de décentralisation qui prennent parfois la forme de contestation, parfois celle de relais du pouvoir. Ceci indique de toute manière qu'il y a une certaine aspiration à décentraliser. Pour ma part, je la situerais, qu'il s'agisse de comité de quartier ou de rénovation rurale, du côté de certaines fractions des classes moyennes. Dans le cas de la rénovation rurale de groupes qui sont partagés entre le rural et l'urbain, qui veulent les avantages de l'un sans renoncer aux avantages de l'autre, ils sont généralement composés d'individus en « porte à faux » social, dont la situation ne répond

pas à leurs aspirations et qui chercheraient à accéder, par ces actions, à une forme de pouvoir, à une reconnaissance sociale qui peut passer par un rôle de contre-pouvoir, ou de jeu politique local.

M. Collinge — On pourrait considérer qu'il s'agit parfois de stratégie détournée d'accès au pouvoir local, notamment pour ceux qui n'ont pu y accéder. Souvent les groupes contestataires au niveau local sont composés d'acteurs qui ont tenté, mais sans succès, d'accéder à ce pouvoir local et qui persévèrent par d'autres moyens.

P. Orianne — Il me paraît clair que toutes les réformes institutionnelles depuis 20 ans ont été dans le sens du centralisme bureaucratique. Par conséquence, il ne faut pas s'étonner de voir par effet réflexe, se constituer des contre-pouvoirs. Encore faut-il distinguer des forces qui iraient vers plus de décentralisation, des contre-pouvoirs qui émergent ça et là à l'égard des pouvoirs locaux : ceux-ci n'existent que parce qu'il y a un pouvoir local institué.

M. Mormont — Quant aux effets de ces revendications ?

M. Voisin — Il me semble que ces effets sont mineurs. D'ailleurs ils ne sont perceptibles que si les enjeux sont mineurs ; quand il s'agit de situer un sentier touristique ou un parking, par exemple. Le cas de Liège, où on a voulu donner un pouvoir réel aux comités de quartier, pouvoir même sur des questions autres que les problèmes de quartier, a bien montré que sur un enjeu comme celui-là, les effets sont limités.

R. Doutrelepoint — Certaines formes de décentralisation peuvent donc être des manières de répondre à des revendications, mais il semble qu'on se limite à des problèmes ponctuels, relativement secondaires, sans remettre en cause les compétences et les pouvoirs, même ceux définis à l'échelle locale.



82

A. Garcia — En fait, toute l'évolution socio-politique des dernières années va dans le sens d'une réduction de l'autonomie locale, d'une centralisation. Particulièrement, le désordre institutionnel qui accompagne la réforme de l'État (régionalisation) a contribué à une perte d'autonomie locale. La tutelle des communes est désormais assurée par quatre paliers de pouvoirs. La bureaucratisation s'est accrue de même que la politisation de tous les problèmes. La région est peut-être encore plus centralisatrice que l'État central.

P. Orianne — On peut aussi se demander, dans un système comme le nôtre, ce qui garantit une certaine autonomie communale, ce qui préserve une certaine décentralisation. La seule réponse que je vois, c'est que ce sont des hommes qui assurent cette protection. En clair, c'est parce que la plupart des parlementaires sont aussi mandataires locaux qu'on peut considérer le Parlement comme défenseur des libertés locales. Les grands hommes d'État sont généralement sans attaches locales, et n'ont que mépris pour les communes, pour le pouvoir local. C'est au fond le fait du cumul très fréquent des responsabilités locales et des responsabilités nationales qui fait qu'on défend la commune, qu'on préserve son autonomie.

Local-central : la créativité locale

M. Mormont — Les formes de contre-pouvoir qui émergent au niveau local et qui, bien sûr, se situent par rapport au pouvoir local institué, n'ont-elles pas aussi tendance à généraliser, à globaliser les enjeux ? Quel est le rapport entre enjeu local et enjeu national ?

P. Orianne — Ce qui arrive le plus souvent, me semble-t-il, c'est que le pouvoir central prenne le pouvoir local en otage, et que les féodaux prennent la commune en otage. C'est le cas quand le pouvoir central intervient dans la gestion locale pour résoudre des problèmes qui sont d'ordre national. Ce fut le cas des Fourons¹ où on a modifié le régime linguistique par une décision centrale alors qu'il n'y avait pas de tensions locales, et cela a créé un problème local. C'est aussi le cas au niveau financier quand l'État interdit certaines opérations pour des raisons de politique nationale. Mais ça ne me paraît pas être le cas en sens inverse. Je ne vois pas de situation où des populations locales chercheraient à susciter des problèmes locaux pour traiter des problèmes globaux.

R. Doutrelepont — En fait cela peut varier selon les domaines. Dans le domaine économique, on peut quand même observer des cas où les gens cherchent à déclencher un conflit en espérant généraliser le problème. C'est le cas des con-

flits d'entreprises où on fait appel à l'intervention de l'État. Cela me paraît tenir à la modification du rôle de l'État, qui intervient ou est appelé à intervenir de plus en plus dans l'économie. Les revendications, même si elles trouvent leur origine dans un problème local, s'adressent de plus en plus à l'État.

M. Mormont — Et ceci conduit aussi à un développement de nouvelles revendications à l'égard même du pouvoir local. Mais la dialectique me paraît plus complexe. Ainsi la rénovation rurale, en créant des opérations de développement local, avec une certaine participation de la population, a contribué à faire émerger des demandes nouvelles, par exemple des revendications relatives à l'intervention des communes sur le plan économique. Mais il ne faut pas oublier que ces opérations de rénovation rurale ont elles-mêmes comme base une décision au niveau central, car c'est le pouvoir central qui les a sinon voulues du moins acceptées et financées.

P. Orianne — C'est vrai, mais il s'agit plutôt de quelques hauts fonctionnaires « éclairés » qui ont voulu ces opérations et qui les ont fait accepter par le pouvoir politique. On ne peut pas généraliser cette analyse. Par contre, il me semble qu'au niveau du pouvoir local, comme il s'agit du pouvoir institué le plus stable, celui où on accepte le droit à la différence, on y voit apparaître un certain nombre d'initiatives nouvelles, de formes de gestion plus modernes ou d'interventions dans des domaines nouveaux. C'est ce que j'appellerais la créativité locale, qui s'exprime par exemple lorsqu'une commune crée, en marge de toute institution nationale existante, un service communal de l'emploi.

On peut très bien voir aussi cette créativité locale quand on compare l'utilisation par les communes de Cadres spéciaux temporaires avec celles des administrations centra-

les. En cette matière, les communes ont développé dix fois plus de projets et d'initiatives que les administrations centrales. Bien sûr cela supposait une décision au niveau central d'affecter des chômeurs à des projets d'utilité collective. Mais cette possibilité a été utilisée de manière beaucoup plus dynamique par les communes que par le centre. On peut indéniablement y voir un signe de la créativité locale.

NOTE

¹ Les communes dites « des Fourons » sont réputées pour faire problème dans l'équilibre communautaire belge. À la limite nord entre la province de Liège et les Pays-Bas, cette zone constitue la frontière linguistique entre les parlers flamand et français et à ce titre est une zone de transition où une partie de la population parle le français et l'autre le flamand. Dans un accord de pacification linguistique antérieur, les communes fouronnaises avaient été rattachées à la province flamande du Limbourg (pendant que l'arrondissement de Mouscron-Comines était rattaché à la province wallonne du Hainaut). Aux dernières élections communales cependant, le scrutin dégagea une majorité francophone et porta à la mairie le leader francophone José Happart, depuis lors parlementaire européen, dont l'élection comme bourgmestre fut contestée par la Députation permanente du Limbourg, arguant de sa mauvaise connaissance du flamand. En cela ce problème linguistique rejaillit comme difficulté majeure à l'égard du fragile équilibre communautaire en Belgique.